

河北：一着绩效全盘活

本刊记者 | 张敏 特约通讯员 | 智荣卿 何菲

近年来，随着经济发展进入新常态和全面深化改革的持续推进，理财环境和财政运行情况发生了深刻变化，部门支出基数固化、资金难以统筹、项目安排散碎以及资金绩效不高等预算管理中的现实问题也逐渐凸显。2014年以来，河北省逐步在省市县三级建立起全过程绩效预算管理机制，巧用一招“绩效”妙棋，取得了突破困境、激活全盘的实际效果。

自我加压 做好改革“自选动作”

1998年，河北省在全国率先进行了部门预算管理改革，逐步实现了财政分配的规范、公开、透明。在部门预算基本定型以后，又将改革重点放在抓好绩效评价等方面，每年在规模、类型、范围和深度上都有所扩大或深化，取得了较为明显的成效。“但因为缺乏科学清晰的目标定位、系统化制度设计和新型管理架构，我们感觉改革仍停留在绩效目标设定和绩效评价阶段，要想突破这个瓶颈，必须打破既有的管理思维和框架，着眼于全面全过程的绩效提升，从顶层设计的高度重新进行制度设计和模式建构。”省财政厅预算管理局副局长赵新海说。

2014年，河北省财政厅认真落实中央改革部署，借鉴国内外先进经验特别是海南省做法，经过综合分析研判、反复权衡对比，下定决心走绩效预算管理改革的新路。总体思路是，将绩效理念融入预算管理的各个环节，由过去以事后评价为主的“预算绩效”管理，全面转到从预算编制、执行到监督、评价的全过程“绩效预算”管理，以新的预算管理

结构为基础、预算项目为载体、绩效管理为主线，打造一套科学、完整、规范的绩效预算管理机制。

绩效预算管理改革是河北省在完成上级改革部署的同时，钻研的一套“自选动作”，在河北财政人自我加压、勇于挑战的干劲儿下，2014年，改革在省级所有预算部门全部推开，并在4个市、县开展试点；2015年，实现所有市县全覆盖；2017年，打造出20个示范县，在所有市县开展绩效预算管理改革对标活动，进一步推进改革深化。

推陈出新 重塑“职责、活动、项目”预算管理结构

改变过去以项目为单一层级的预算管理模式，全面建立“部门职责——工作活动——预算项目”三个层级的预算管理机制。部门职责按照政府“三定”方案和重大决策部署分项梳理确定，工作活动根据部门履行相关职责、必须开展的综合管理事务来确定，部门职责、工作活动一定时期内保持稳定，确需调整的严格按程序进行。所有部门的预算资金安排都要对应到相应的部门职责、工作活动，然后再确定项目预算。在此基础上，实行部门职责、工作活动、预算项目三个层级的绩效目标指标管理。在部门职责层面，结合政府和部门中长期战略规划目标、年度规划目标，确定部门各项职责的年度绩效目标；在工作活动层面，分别确定年度绩效目标、绩效指标；在预算项目层面，分项确定年度绩效目标、绩效指标和评价标准。

改革之初，为减轻省级预算部门、市县的工作难度和压力，省财政厅针对省市县各级特点，分别设计了各级职责、活动模板。其中，省级115个部门（涉密部门除外）部门职责412项、工作活动973项，市级80个部门职责352项、工作活动875项，县级66个部门职责306项、工作活动818项，全省绩效预算管理结构基本定型。针对973项工作活动研究制定了3165条绩效指标、12660个评价标准模板；针对项目支出，设立项目共性指标18个和个性指标38类1479个，涵盖了部门共性项目和预算安排资金额度较大的预算项目。

河北省国土资源厅财务处副处长李玉华介绍说，国土资源厅共梳理出土地资源管理、矿产资源开发与保护管理、海洋管理、执法监察、综合管理等5项部门职责。“土地资源管理”职责包括耕地与基本农田保护、地籍与不动产耕地管理、土地利用管理等3项工作活动。相应地，每个职责有目标，每个活动有目标和指标。

三级预算管理结构的建立，一方面，从根本上解决了过去部门申报项目杂乱无序、财政审核无从下手的状况，财政资金配置效率、预算编审工作效能明显提升；另一方面，也督促部门摒弃“先有项目、后定绩效”的管理模式，围绕年度工作提前谋划项目安排。“现在每年2月份开始，交通厅就督促指导各业主单位对公路路面通行、交通安全等情况进行全面摸底，提前梳理新建、续建公路及场站项目，筛选出重点项目，

并由厅属行业主管局着手组织开展项目工可报告、施工图设计等相关资料编制和审批工作,为项目申报提前做好准备,避免了资金等项目、盲目安排项目情况,按时保质完成项目入库。”河北省交通厅财务处处长秘慧琴说。

另外,三级绩效目标指标体系将绩效管理的层次由过去的项目层面提升到部门某个专项工作领域,进而提升到部门整体行政绩效层面,解决了以往绩效管理一直围绕单一项目打转转、政策建议层次低、评价结果难应用的问题,也为部门和财政绩效管理的分工协作提供了基础。李玉华说:“绩效目标、指标、评价标准及依据等指向明确、清晰具体、科学量化、合理可行,有效提升了国土部门决策水平,高标准农田建设、第三次土地调查、冬奥会区域矿山地质环境治理等重大事项得到优先保障。”

精挑细选 项目审核和评价更加严格

全新的预算管理结构和绩效目标指标体系也带来了预算审核方式的颠覆性改变,由过去审项目、审额度为主转变为先审绩效、再定额度。具体操作过程中,财政预算审核先审部门职责、绩效目标指标与政府工作部署的匹配性,特别是各级党委、政府重大决策部署的落实情况,再审各项工作活动绩效目标指标的科学性,然后审核预算项目与职责活动的关联性、立项的必要性。偏离政府工作部署和部门总体绩效目标的项目不安排,绩效指标不明确的不安排,绩效偏低的不安排或少安排。比如,2014年以来,省国土厅年度预算编制过程中累计共评审预算项目700余个,评审淘汰项目120多个,优化配置资金约6亿元。

预算编制、调整细化、资金拨付等环节完成后,对项目的进度监控、监督评价、财务核算同样关键。为实现全过程跟踪管理,河北省财政厅依托自主研发的一体化管理信息系统,将预算项目全

部纳入项目库管理,每个项目设置唯一的项目编码。一些跨部门、跨年度的重大项目可以很方便地从项目库中提取出来。动态监控过程中,对偏离绩效目标的项目暂停拨付资金,或在同一部门职责或工作活动下调整预算,以保证部门职责、工作活动层面绩效目标的实现。

在绩效评价方面,部门主要负责“预算项目”层面的绩效评价;财政主要负责“工作活动”层面和职责层面的绩效评价,在职责层面评价的基础上开展部门整体支出绩效评价,并对重点领域、重大项目进行再评价;对部分社会关注度高的项目,开展第三方评价。拓展评价周期,将绩效评价由过去的今年评上年,转变为“一评几年、几年一轮”,更好地提高评价工作的针对性、有效性。同时,强化绩效评价结果应用,将评价结果作为完善政策、分配资金、改进管理的重要依据,同时实行预算挂钩制度,推行评价结果公开,探索建立绩效问责制度。

2017年,石家庄市财政局引入第三方中介机构对2016年预算安排的5000万元(含)以上支出项目进行了绩效评价,重点涉及项目的相关性、项目绩效的可实现性、项目实施方案的有效性、项目预期绩效的可持续性、财政资金投入的可行性及风险等5个方面。绩效评估报告显示,2016年养老服务体系建设项目7000万元,绩效评估结论为“部分支持”。其中“综合居家养老服务中心建设及运营补助”、养老护理人员补贴中“培训补贴”因缺乏有效技术方案、“执业补贴”因现实需求迫切性较弱而予以核减,核减金额为1170万元,压减的资金调整用于其他急需项目。

因地制宜 市县改革分步推进

由于县级管理基础薄弱、人员素质不齐,绩效预算改革在县级落地非常难。河北省按照省级率先突破、市县分

步推进的改革步骤,在组织好省级改革的基础上,多次召开市县现场会、座谈会、经验交流会,持续研究推进市县改革,并连续四年将绩效预算改革列入省对市县财政工作绩效考评内容,由领导班子成员带队每季度到市县开展现场督导。如保定市财政局把“绩效理念、制度建设、业务培训、沟通指导”作为切入点,在省厅“市县两级职责、活动参考目录”基础上,按照“五可变三不变”原则,采取上门服务、集中答疑、电话指导等方式进行修订完善,最终确定了市级部门职责361条,工作活动986条。

2016—2017年,河北省全面开展示范达标活动,通过重点培养、单独辅导、激励约束、严格验收,培育出20个绩效预算管理示范县,分别给予一定的财力奖补。保定市徐水区在示范达标活动中脱颖而出,综合考评成绩名列前茅。实际工作中,他们不是对预算单位生硬讲理论,而是在介绍理念的同时,重点告诉部门怎么做,按照先上路、后规范的原则,先建立秩序,再逐步消化。当绩效理念融入到单位的每个文件和文书中时,各部门和政府的职能会随着部门运转和财务管理方式的变化逐步符合改革要求,改革隐藏的巨大潜力和潜能自然会逐步迸发出来。以前都是项目要建设了才打申请要钱,缺乏事前谋划,现在各单位根据职责活动很早就开始研究规划项目,项目申报更加规范,财政资金的使用效益也大大提高。

一着妙棋,三年实践,河北省绩效预算管理改革成功破解了省市县三级财政预算“困局”。从拈子、落子到提子,每步改革棋都力求谋划周详、步步为营,最终河北省不仅在财政管理层面收获了积极成效,也带动各部门树立绩效理念,理顺决策思路,更在一个个目标指标考量中,为政府职责履行效果定性打分,潜移默化中推进了政府职能的转变和治理现代化进程。